SENADO **SECRETARIA** DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIVa. LEGISLATURA PRIMER PERIODO
	CARPETA Nº 101 DE 1995
COMISION DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA	DISTRIBUIDO Nº 141 DE 1995
MAYO DE 1995	SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

RIEGO, DRENAJE Y REGULACION DE AGUAS

Se declaran de interés público

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 11 DE MAYO

A S I S T E N C I A

Preside	: Senador Carlos Julio Pereyra
Miembros	: Senadores José Andujar, Danilo Astori, Jorge Batlle, Reinaldo Gargano, Nicolás Storace y Orlando Virgili
Invitados especiales	: Subsecretario de Ganadería, Agricultura y Pesca, doctor Roberto Rodríguez Pioli y asesores doctor Julio Navarro e ingeniero agrónomo Diego Paysse
Secretaria	: Lydia El Helou
Ayudante de Comisión	: Alberto Martínez Paysse

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 9 minutos)

La Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado tiene el honor de recibir al señor Subsecretario del respectivo Ministerio. Para quien habla, esto no es sólo protocolar, ya que se trata de un viejo y querido amigo y es una gran satisfacción contar con su presencia. También damos la bienvenida al ingeniero agrónomo Payssé y al doctor Navarro, asesores del Ministerio.

Como ustedes saben, estamos considerando el proyecto de ley sobre riego, drenaje y regulación de aguas y ya hemos mantenido una primera entrevista con el señor Ministro y los técnicos de la Cartera, pero en la medida en que nos hemos ido internando en el texto, hemos sentido la necesidad de tener un contacto directo con el Ministerio, a fin de recibir su punto de vista sobre el mismo. De esta forma podremos lograr una cabal interpretación, para poder adecuar el proyecto a lo que el mismo considere viable.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Queremos agradecer las palabras iniciales del señor Presidente y adelantar que tenemos la misma sensación, porque al señor Presidente nos unen raíces de amistad a través de nuestras familias y sentimos por él un respeto y aprecio que consideramos muy especial.

Por otro lado, debemos decir que el señor Ministro no ha concurrido a esta Comisión --como era su propósito-- porque debió viajar a Brasil para asistir a una reunión relacionada con sanidad vegetal, que fue citada por el Ministro de Agricultura brasileño.

He venido acompañado por dos técnicos de reconocida solvencia, que ya han estado trabajando sobre el tema. Debemos agradecer especialmente la concurrencia del doctor Navarro que, a pesar de pertenecer a la Dirección General del Ministerio de Industria, Energía y Minería, está colaborando en el estudio de esta iniciativa.

En lo que tiene que ver con la Subsecretaría, debo decir

que estamos tomando contacto con el tema como corresponde pero, como imaginarán los señores Senadores, todavía no con la intensidad que requiere un estudio de esta naturaleza sobre un asunto tan complicado.

Debo manifestar que el tema es preocupación fundamental del Ministerio. A través de la versión taquigráfica de una reunión anterior de este grupo de trabajo, pudimos observar que existió una moción del señor Senador Batlle en el sentido de que, mientras no se presentara el proyecto definitivo por parte del Poder Ejecutivo --digo Poder Ejecutivo porque también estarían involucrados otros Ministerios en la iniciativa, sobre todo en lo que se refiere a aspectos tributarios-- o del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, se podría avanzar en el estudio de este tema con los técnicos del Ministerio. Por consiguiente, con la sola presencia de los técnicos en esta Comisión podríamos haber cumplido, pero el Ministerio también ha querido estar presente, porque desea testimoniar la importancia que se da al asunto.

Acerca de los antecedentes que hemos tenido oportunidad de leer --en la medida en que el tiempo nos lo ha permitido-- deseamos agregar algo más. En el afán de probar opiniones solventes, hemos tomado contacto con el Instituto Uruguayo de Derecho Agrario, particularmente con el doctor Gelsi quien, con su buena disposición, está siempre a las órdenes para ofrecer su apoyo y colaboración al trámite de este tema. Inclusive, nos alcanzó unos apuntes referidos a los textos que se están manejando.

Por otro lado, también pueden ser útiles para la Comisión unos antecedentes que hemos solicitado a Canadá. A raíz de la visita de una misión de ese país a la que le planteamos el tema, se interesaron en esta área de actividad del Ministerio e hicieron algunas apreciaciones, por lo que más adelante van a enviar recomendaciones.

En este momento, en Canadá están realizando un trabajo similar al nuestro, es decir, una puesta al día en cuanto a las disposiciones sobre el riego. Por lo tanto, consideramos que es sumamente útil el aporte de esta nación, rica en experiencia.

También hemos tratado de comunicarnos con el Ministerio de Economía y Finanzas, a efectos de saber si dicha Cartera había encarado la parte tributaria; según tenemos entendido, en determinado momento ello significó la postergación del curso que iba tomando este tema que, como ya lleva quince años de estudio, diríamos que se ha transformado en la "niña bonita". Digo esto, basándome en los antecedentes que he leído. Aparentemente, dicho Ministerio aún no se ha pronunciado al respecto. De cualquier manera, quiero ser muy concreto al señalar el claro propósito de nuestra Secretaría de Estado en cuanto a que se apruebe una ley de riego, teniendo en cuenta las opiniones a las que nos hemos referido.

Según lo conversado en esta Comisión, el plazo de que disponemos para este estudio es de 90 días a partir de la visita del señor Ministro pero, en lo posible, trataremos de abreviarlo. Sin embargo, somos conscientes de que una ley de esta naturaleza implica encarar aspectos muy sensibles, que involucran a muchos organismos y Ministerios. Inclusive --sin entrar al tema, porque eso dependerá de la orientación que el señor Presidente le dé a la reunión--, queremos dejar consignada una opinión del doctor Gelsi, que consideramos muy atinado tomar en cuenta: en la medida en que una ley de este tipo modifica en cierta medida una parte del Código de Aguas, sería conveniente incorporarla a éste. Si ello no fuera posible en una primera instancia --pues, obviamente, dilataría su aprobación--, por lo menos podríamos dejar anunciado ese propósito en el propio proyecto. Hago esta apreciación porque, con buen criterio, el doctor Gelsi --lo dijo en la Comisión y nosotros lo compartimos plenamente-- manifestó que un texto de esta naturaleza puede significar una desarmonía no prevista ni pensada con otras disposiciones que tratan globalmente el tema del agua. Entonces, incorporándola al Código se afinarían los criterios y este punto sería más orgánico desde el punto de vista procesal, legislativo.

Por último, deseo indicar que el Ministerio hizo algunas observaciones esenciales y fundamentales al proyecto aprobado por la Cámara de Representantes, en lo relacionado con su artículo 14. Dicha observación está indicando un punto de vista de dicha Cartera, cuya incidencia obligatoria dentro del esquema de este proyecto es menor. En el artículo 1º de

los dos textos que figuran en el comparativo, de alguna forma están trazadas ambas líneas, sin que ello signifique la existencia de discrepancias insalvables, que creo que no las hay. Estimamos, con optimismo, que aprobaremos un texto compartido. El párrafo segundo del artículo 10 del proyecto que cuenta con media sanción dice que "Todo productor rural tiene el derecho y el deber de utilizar, asociado o individualmente, los recursos hídricos a su disposición, de envolviendo en óptimas condiciones económicas su explotación sin degradar el medio ambiente", mientras que el texto [illegible] por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca [illegible] que "Todo productor rural tiene el derecho de [illegible] tales recursos y no el deber. Aparentemente habría dos líneas, una con mayor obligatoriedad para el [illegible] que tiene el recurso, por lo que podrían surgir ser[illegible] etcétera. Esto marcaría una diferencia con la posi[illegible] del Ministerio.

Por último, hay un artículo --creo que es el 47-- sobre el que vamos a dar el criterio del doctor Gelsi, que compartimos. El mismo introduce un texto modificativo del Código de Aguas, el cual ha sido modificado por una ley posterior. Ese decreto ley de 1984 decía que el proyecto de obra debe ser aprobado por el Ministerio competente; y ahora se le agrega que a tal fin dispondrá de 15 días hábiles, y si dentro de ese plazo no lo hiciera, se entenderá que lo aprueba. Esto quiere decir que se interpreta el silencio de la Administración en forma positiva respecto al particular que ha planteado el proyecto. Constitucionalmente, el silencio de la Administración siempre se entendió como un rechazo tácito. Sin embargo, en este caso se estaría consagrando un criterio diferente, es decir, una aprobación tácita, que pensamos que se enmarca dentro de la orientación que tiene este proyecto, en el sentido de darle cierta rigidez para que, en definitiva, sean aprobadas las iniciativas, independientemente de la voluntad del particular cuya agua sea utilizada.

Estas son algunas apreciaciones que queríamos hacer sobre algunos puntos importantes que deseábamos resaltar. Naturalmente, sobre aspectos técnicos, en el día de hoy darán su opinión el doctor Navarro y el ingeniero agrónomo Payssé.

SEÑOR PRESIDENTE.- Los integrantes de la Comisión habíamos

iniciado la lectura del articulado del proyecto y nos encontramos con algunas dudas con respecto a su [illegible] global, ya que habla de riego, drenaje y regulación de [illegible]

Se ha sostenido en el ámbito de esta Comisión que la legislación de riego puede ser distinta a la de drenaje. Se pensó si sería conveniente seguir con un proyecto que [illegible] ambas cosas o si habría que separar su legislación. [illegible] en cuenta en el articulado la posible colisión que [illegible] haber en la dilucidación de los problemas que se presentan en las dos actividades.

También se hizo referencia al artículo 1o. -- [illegible] citado el señor Subsecretario-- y a algunas otras cuestiones que nos despiertan dudas en cuanto a su correcta aplicación.

De modo que estaríamos dispuestos, si a los miembros de la Comisión les parece conveniente, a tratar la objeción que a mi juicio es la de fondo, en cuanto a la identidad o no de las disposiciones sobre riego y drenaje, que se entiende deben ser actividades distintas.

SEÑOR NAVARRO.- Con respecto a este punto en particular, quisiera decir que en un principio se pensó en hacer un proyecto de ley de riego, drenaje y regulación de aguas. Después se analizó la posibilidad de restringirlo al riego y dejar lo del drenaje, porque el Código de Aguas trata lo relativo al drenaje y no lo concerniente al riego, ya que este último aspecto fue específicamente dejado de lado para que se estudiara una nueva normativa. Sin embargo, la realidad indica que ambas actividades están muy unidas, pues hay canales que son al mismo tiempo de riego y de drenaje. Hoy sabemos que, por ejemplo, el Canal No. 2 de Rocha, que en su origen fue de drenaje, en la actualidad está siendo usado para riego con aguas provenientes de la Represa de India Muerta. Además, hay sistemas de riego paralelos a los de drenaje, por lo que tendríamos que hacer canales para cada una de esas actividades, cuando se podrían complementar en sus funciones, en virtud de que una se realiza en verano y la otra en invierno. Consideramos que no hay necesidad de hacer esos sistemas por separado, porque el país no cuenta con recursos suficientes y porque son actividades que se pueden complementar.

La principal obra de riego del país es la Represa de India Muerta, que se construyó con el fin de complementar las obras de drenaje del sistema que se había realizado en Rocha en los Canales Nos. 1 y 2 y de la Laguna Negra. Más adelante se entendió conveniente que ese muro de contención complementario de las obras de drenaje que se estaban construyendo, sirviera también para regar hasta 10.000 hectáreas. Sin embargo, esto tuvo su origen en la necesidad de contar con un muro de contención para complementar las obras de drenaje. A su vez, los muros de contención que se hacen en los riegos a los efectos de evitar inundaciones, también son obras que están complementadas en los mismos sistemas. Por ejemplo, en la Represa de India Muerta están funcionando simultáneamente obras de riego, de drenaje y de regulación hídrica.

En consecuencia, se entendió que lo prudente era que un proyecto de este tipo contemplara toda la materia, porque si bien teóricamente podría ser diferenciada y separada, por responder a dos necesidades diferentes, en los hechos, son actividades complementarias, por lo que sería conveniente regularlas conjuntamente. Por esta razón se elaboró el proyecto contemplando los dos aspectos.

Por otra parte, si la Comisión lo entiende conveniente, quiero historiar un poco los antecedentes de este proyecto de ley. Al respecto, quiero dejar perfectamente aclarado a todos los miembros de la Comisión que a partir de la aprobación del Código de Aguas en 1978, que deroga el Capítulo tercero del Dominio y Aprovechamiento de las Aguas del Código Rural, el país se quedó sin legislación sobre riego. En setiembre de 1984 se aprobó en la Comisión Sectorial del Arroz un proyecto de riego, drenaje y regulación de aguas elaborado por una Subcomisión integrada por delegados de todas las organizaciones oficiales relacionadas con dicha temática. La referida Comisión está integrada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los Ministerios de Economía y Finanzas, de Industria, Energía y Minería, de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de Transporte y Obras Públicas y por el Banco de la República Oriental del Uruguay.

Al año siguiente, luego de realizar varias consultas con las gremiales agropecuarias --entre otras, la Asociación

Rural y la Federación Rural del Uruguay, la Asociación de Productores de Leche, la Asociación de Colonos, la Confederación Granjera y los Cañeros de Artigas--, la Comisión Sectorial del Arroz elevó al Poder Ejecutivo un proyecto elaborado junto con dichas instituciones y como resultado de una negociación. Posteriormente, se entregó dicho proyecto a todos los jefes de bancada de los partidos políticos con representación parlamentaria.

En el año 1986, el Poder Ejecutivo presentó al Poder Legislativo un proyecto de ley que se apartaba del anterior y que contó con media sanción en 1989. En 1991, a efectos de revisar y actualizar el proyecto de ley anterior, la Comisión Sectorial del Arroz envió al Poder Ejecutivo una nueva iniciativa elaborada por la Subcomisión antes mencionada que estaba integrada con representantes de todos los organismos oficiales y con las demás gremiales agropecuarias.

En 1993, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca concurrió a la Comisión respectiva del Senado a fin de analizar el tema a la luz del proyecto de ley que recibiera media sanción en la Legislatura anterior. La delegación del Ministerio se concretó a realizar las críticas del caso y a presentar un proyecto de ley elaborado sobre la base del elevado por la Subcomisión de la Comisión Sectorial del Arroz. En realidad, esto se realizó en forma extraoficial puesto que algunos de los artículos --especialmente los referidos a los beneficios tributarios-- necesitaban el acuerdo del Ministerio de Economía y Finanzas.

En consecuencia, en esta instancia, el Ministerio desea ratificar lo expuesto oportunamente ante la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado, poniendo énfasis en la urgencia de su aprobación, dada la carencia de una normativa considerada fundamental para el normal funcionamiento del sector productivo vinculado al riego y para la buena relación con los organismos internacionales vinculados al tema. El proyecto de ley otorga un fuerte protagonismo al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, dada su competencia exclusiva en todo lo concerniente al riego, drenaje y aprovechamiento de aguas a los fines agropecuarios, como establece el numeral 5º) del artículo 11 del Decreto Nº 574/974, reservando para el Ministerio de Transporte y Obras Públicas la competencia en la administración del

recurso en general y en la aprobación de las obras hidráulicas.

El proyecto de ley refiere a temas de especial importancia: la naturaleza jurídica de las aguas, los requisitos para otorgar concesiones, las comunidades de regantes, la reglamentación para la construcción de obras hidráulicas, los incentivos tributarios, los ajustes para determinadas normas vigentes y la creación de una Comisión Nacional con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo en todos los temas vinculados con el riego y el drenaje.

Con respecto a lo que manifestaba el señor Subsecretario acerca de un asesoramiento del doctor Gelsi, en cuanto a que se pudieran incorporar algunas de estas normas al Código de Aguas, pienso que se deberá hacer un análisis para determinar si ellas lo modifican. Este proyecto de ley apunta a reglamentar lo relativo al riego y al drenaje, o sea, a complementar el Código de Aguas. No debemos olvidar que actualmente hay dificultades en su aplicación por la falta de reglamentación del propio Código. Debido a esto, existe una serie de normas que hoy es muy difícil de llevar a la práctica e, incluso, en algunos casos no se pueden aplicar.

Esto significa que, actualmente, este proyecto de ley de riego y la reglamentación del Código de Aguas son las dos bases que necesita la administración del agua para funcionar adecuadamente dentro del sistema normativo del país.

SEÑOR BATLLE.- He escuchado atentamente al doctor Navarro y también lo haré cuando el ingeniero agrónomo Payssé --que es un reconocido experto en la materia del riego-- haga uso de la palabra. Pero antes de continuar quisiera efectuar algunas apreciaciones a fin de ver si podemos ordenar el futuro trabajo de la Comisión.

Existe un Código de Aguas y un Decreto-ley del año 1984 que lo modifica en algunos artículos. También contamos con un decreto-ley del 23 de diciembre de 1981 que establece normas generales referidas a la evaluación de los recursos y a la conservación de los suelos, otorgándole facultades al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca para que efectúe análisis y estudios y proyecte planes vinculados al uso de las aguas. Asimismo, tenemos el Decreto reglamentario

N° 15.239 proveniente de la Administración pasada puesto que data del 21 de junio de 1990 y está firmado por el entonces Presidente Lacalle Herrera y su Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ingeniero Alvaro Ramos.

En este momento, estamos discutiendo un proyecto de ley que reitera otro que contó con media sanción del Parlamento en el año 1988. Naturalmente que luego de haber tenido media sanción la anterior Legislatura sin haber sido considerado [illegible] nuevamente como proyecto de ley.

Teniendo en cuenta lo expuesto, me planteo la siguiente inquietud. Amén de la necesidad que tiene cualquier proyecto de ley de establecer normas de carácter tributario, si queremos implementar alguna forma de estímulo o ayuda a quienes usen las aguas para el riego --al margen de lo que de manera meramente declarativa, en su artículo 13 el decreto-ley del año 1981 comete al Banco de la República--, desearía saber cuáles serían las áreas o normas específicas que deberíamos considerar en una iniciativa de esta naturaleza y que no estuvieran ya establecidas en el Código de Aguas, en el decreto-ley de 1981 --que faculta y obliga al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a cumplir determinadas funciones--, ni en el Decreto reglamentario del Poder Ejecutivo de 1990.

Digo esto para ver si es posible hacer esa evaluación, a fin de acotar nuestro trabajo y determinar en qué áreas existe un vacío y cómo sería la economía de nuestro trabajo para poder llegar a buen fin después de tantos largos años de analizar este tema sin lograr una solución con fuerza de ley.

Creo que es necesario --esto ya lo ha dicho el señor Senador Astori en la última sesión-- integrar todo esto a las normas vigentes. Entonces, considero que el señor Ministro y sus asesores, a la luz de la experiencia que poseen, podrían dar una visión general indicando las áreas en las cuales deberíamos actuar a través de la ley, a fin de no volver sobre normas ya establecidas en el Código de Aguas y que tuvieron fuerza de ley por el decreto-ley del 23 de diciembre de 1981.

SEÑOR PAYSSE.- En primer lugar, quisiera hacer referencia a

lo manifestado por el doctor Navarro con respecto a la conveniencia o no de integrar el tema del riego al del drenaje y la regulación de aguas.

Deseo indicar mi concordancia con lo expuesto por él y, al mismo tiempo, brindar mi opinión, desde el punto de vista práctico, como ejecutor de un programa de desarrollo de riego en el momento actual.

La mayor parte de los proyectos que estamos manejando tiene que ver con el desarrollo del riego pero en forma conjunta, en casi todos los casos, especialmente, las zonas bajas donde éste se realiza. Estos lugares son los más comunes.

Por otro lado, los temas relativos al traslado del agua y al drenaje son complementarios, ya que no se puede desvincular uno del otro. En general, en muchos de estos casos también existe la necesidad de desregular el agua por problemas decrecientes en momentos en que puede ser muy perjudicial para los cultivos que se proyectan implantar. En ese sentido, quiero hacer notar que, desde mi punto de vista, es conveniente considerar los tres aspectos en un mismo proyecto de ley.

Con respecto a la solicitud formulada por el señor Senador Batlle, deseo manifestar mi opinión como ejecutor de un proyecto. En tal sentido, creemos que en el momento actual es necesaria una ley de riego que pueda solucionar los problemas que se presentan y que son muy difíciles.

Si tuviéramos que hacer una priorización de los temas a tratar, en lo que tiene que ver con su urgencia, pensamos que lo primero que hay que hacer es una definición bien clara de la dominialidad del agua, que ha llevado a una serie de interpretaciones distintas por parte de particulares y de la Dirección Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Esto ha ocasionado problemas entre ellos. Además, en todos los proyectos se ha propuesto una definición bastante clara de la dominialidad del agua.

Por otro lado, diría que para nosotros es muy importante y ha sido una restricción para llevar a cabo uno de los proyectos que estamos estudiando, el tema de la servidumbre

forzosa de inundación y de apoyo de presa con trámite urgente. Existen proyectos muy buenos con respecto a la posibilidad de reconversión de sectores de la granja que afecta a terceros porque se inundan sus campos, a los que hemos tenido que dejar de lado porque se nos presentaron dificultades para hacer una servidumbre forzosa con trámite urgente.

Existe un tercer punto que considero fundamental que tiene que ver con las definiciones de las personas jurídicas de los grupos de productores. Esto ha sido también un factor limitante en los proyectos que estamos manejando.

En la actualidad utilizamos frecuentemente la figura de grupo de interés económico, que no se adecua para contemplar las necesidades de los grupos de productores que utilizan el agua para riego. En ese sentido, creemos que es importante tener dentro de una ley una clara definición de personería jurídica de grupo de productores especialmente dedicados a riego.

En resumen, estas serían las tres áreas en que deberíamos contar con una base normativa clara y que facilite la aplicación de proyectos como el que estamos analizando en este momento.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Cuando comenzamos nuestra exposición --quizá el señor Senador Batlle no nos escuchó ya que no estaba presente-- ...

SEÑOR BATLLE.- Lo escuché.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- ...hicimos hincapié en una sugerencia que nos hacía el doctor Gelsi, en el sentido de agregar esta iniciativa como complemento del Código de Agua, para tratar de armonizar disposiciones.

Además --estamos hablando sin la autoridad de un estudio profundo--, el texto que aquí figura como proveniente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ha sido enviado a cuenta del proyecto definitivo que redactará dicha Cartera.

Si consideramos la explicación que daba el doctor Navarro acerca de todo este proceso y el cambio de ideas con

organizaciones privadas y entidades públicas que desembocaron en este texto que en forma comparativa se está analizando con el que tiene media sanción, podemos observar que fue tomada en cuenta la armonización con disposiciones ya vigentes. Digo esto porque si lo analizamos vemos que continuamente se está haciendo referencia a las normas que citaba el señor Senador Batlle. Es evidente que se ha tenido cuidado al efectuar una tarea de contexto. Por lo tanto, se trataría de realizar un pequeño código de riego, en el cual existirían referencias en muchas disposiciones al Código de Agua. En este sentido, se mencionan normas que modifican dicho Código y otras referidas a decretos-leyes, que los modifican.

Me da la impresión de que la muy sensata observación del señor Senador Batlle, en alguna medida --no menor, sino bastante importante-- ya se tuvo en cuenta cuando se elaboró este texto.

SEÑOR NAVARRO.- Quisiera complementar las palabras del señor Subsecretario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en este sentido. Indiscutiblemente, el Código de Aguas es el marco de administración de un recurso tan importante como el agua, pero luego se necesita una ley de hipoteca, etcétera, en función de los distintos aspectos, en forma más pormenorizada y más restringida al objetivo y al tema de que se trate. A mi juicio, la ley de riego apunta a ello. Es decir que el Código de Aguas plantea la administración del recurso del agua con muchos fines, no solamente con el de riego, como el de la fuerza energética u otros usos. Además, el objetivo del proyecto es abarcar aquellos aspectos que no estuvieran contemplados en el Código y que son fundamentales para el riego.

Haremos nuevamente un análisis de los temas que contiene el proyecto.

En primer lugar, tendríamos el punto referente a la naturaleza jurídica de las aguas. Este es un asunto muy importante que ha dado lugar a polémica, fundamentalmente cuando se trata de las aguas de los ríos y arroyos no navegables. Por su parte, el Código de Aguas no dice quién tiene la dominialidad del agua, pero sí hace mención a la dominialidad del álveo. En lugar de los ríos y arroyos navegables y flotables, se establece que el álveo y el agua

son propiedad del Estado. Sin embargo, se especifica acerca de la propiedad privada en el agua pluvial y manantial. Pero hay determinados aspectos --tales como el agua de los ríos y arroyos no navegables y flotables-- en los que a partir de la interpretación del artículo 15 del Código de Aguas, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con respecto a la naturaleza jurídica de esas aguas y en base a ello, otorga la concesión, la que ha sido objeto de polémica a nivel del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por nuestra parte, entendemos que en ese aspecto se debe dejar claramente establecido cuál es el derecho que se tiene sobres esas aguas y quién las administra. Es decir que habrá que pedirle permiso al Estado o a las empresas privadas para construir las obras hidráulicas correspondientes. Digo esto porque, por ejemplo, si solicito una concesión al Ministerio de Transporte y Obras Públicas y éste me la otorga, me decido a construir una represa, pero luego a los 15 años me plantean que esas aguas son privadas --es decir, no son públicas-- y en la instancia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pierdo los derechos que tengo, tendré que rever las inversiones y estudiar la posibilidad de demandar al Estado porque me otorgó una concesión sobre aguas que no le corresponden. Toda esta situación crea un efecto enorme, así como una inestabilidad en las inversiones que se puedan realizar en el futuro.

Debo decir que estamos totalmente de acuerdo con la interpretación que le ha dado siempre a la materia el Minsiterio de Transporte y Obras Públicas. Sobre esa base, esta Cartera ha otorgado concesiones, porque entiende que las aguas son públicas, excepto aquellas que específicamente han sido declaradas privadas, en forma muy detallada, en el Código de Aguas.

Otro tema que queremos considerar es el de las comunidades de regantes, que tienen por objeto aglutinar a productores para la administración del recurso de agua con el fin de riego. Dichas comunidades son formas jurídicas que se encuentran en todo el derecho comparado completamente separadas de las Sociedades Comerciales, de las Cooperativas, etcétera. Ello sucede porque tienen otros fines, se administran en forma distinta y aglutinan a productores amparados en la Ley de Sociedades Comerciales. Esto tiene como fin que

actúen en forma colectiva o anónima, ya que existe un bagaje de dificultades y requisitos para la formación y la administración de este tipo de sociedades. Todos estos aspectos no se dan en la legislación comparada para las comunidades de regantes, las que se toman en cuenta en este proyecto.

Como bien decía el ingeniero Payssé, hemos preferido evitar la Ley de Sociedades Comerciales --debido a todos los requisitos que se exigen-- por los grupos de interés económico, a pesar de que no fueron creados con ese objetivo. Por medio de un contrato, en forma muy sucinta, y a través de los grupos de interés económico se puede dar personería jurídica a los productores que no tienen un fin de lucro. Esto es así porque la mayoría de los productores se asocian muchas veces, a los efectos de la construcción de una presa o de canales de riego sin tratar de obtener ventajas económicas. Lo que en realidad se proponen es únicamente poder obtener aguas para sus chacras. A pesar de las dificultades que presenta --que se obviarían con una serie de normas referidas a las comunidades de regantes-- este sistema se ha podido utilizar.

Además, en este proyecto se contempla un aspecto muy importante, que es el relativo al jurado, que es una forma de administración directa que posibilita la evacuación de consultas, así como la resolución de oposiciones entre productores con respecto a la utilización del recurso. Estas decisiones hay que tomarlas en cuestión de horas o, en ocasiones, de un día para el otro porque, de lo contrario, se dificulta el funcionamiento del sistema. En toda la legislación comparada los jurados cumplen una función muy importante porque se pronuncian respecto a los hechos y no al Derecho. Por esta razón, sus miembros son siempre productores y no gente de Derecho. Esto se puede apreciar claramente en el Tribunal de las Aguas de Valencia y de toda España, así como en los de Perú, Chile y México.

Otro de los temas a que se refiere el proyecto es la construcción de obras hidráulicas a los efectos del riego para evaluar la posibilidad de que sea el Estado el que las realice y los particulares las administren, o que las propias personas construyan obras que puedan ser utilizadas por todos los productores que se encuentran en una misma cuenca. También podrían existir obras mixtas, de los productores y

del Estado, debido a que muchas veces la infraestructura necesaria supera las posibilidades de los productores.

Los distintos procedimientos analizados son extraídos de la experiencia recogida en otros países que tienen una trayectoria mucho más larga que la nuestra en materia de riego.

El aspecto referido a los incentivos tributarios no se encuentra incluido en el Código de Aguas, pero sí en este proyecto, así como en otras normas como, por ejemplo, la relativa a la Ley Forestal. En este sentido, esta última permite la utilización de este recurso.

Por otro lado, se ha proyectado el ajuste de determinadas disposiciones vigentes importantes. Hay una serie de modificaciones de artículos del Código de Aguas --y en este sentido, entiendo que la observación del doctor Gelsi Bidart es atinada-- que, según el proyecto, deben ser integradas al mismo. A título de ejemplo, puedo decir que cuando se aprobó el Código de Aguas se otorgó servidumbre para los canales de riego y para la construcción de presas, estableciendo un trámite urgente solamente para la construcción de aquéllos. Posteriormente se promovió una ley que modificó el artículo 103 del Código de Aguas a los efectos de que la servidumbre de presa fuera complementada por la de inundación, puesto que no tenía sentido contar solamente con la primera.

En ese momento tampoco se entendió conveniente establecer la toma urgente de posesión de la presa ni de la servidumbre de inundación porque era importante darle un trámite inminente al canal de riego a los efectos de que en una misma zafra, a través de la apertura de un canal, se pudiera conectar la obra de riego con el predio para poder utilizarla. No se entendió prudente aplicar ese sistema a las presas y a las servidumbres de inundación porque se pensaba que cuando se proyectaba una presa no había necesidad de trámite urgente. Sin embargo, actualmente se puede tener la servidumbre de presa o realizar una en el propio campo, ya que la servidumbre de inundación puede durar siete u ocho años.

He participado en múltiples juicios referidos a la constitución de servidumbres, y la experiencia me indica que todas las instancias que se producen hacen extremadamente

largo el trámite, retrasando muchísimo las construcciones e inversiones en obras de riego. Este proyecto analiza este aspecto a los efectos de garantizar el debido proceso para las dos partes y la remuneración de quienes resulten afectados por la servidumbre. Además de éste, existen otros casos contemplados en el mismo proyecto que tratan de adecuar las disposiciones del Código a la experiencia recogida en estos quince años de vigencia de esta normativa.

Repito que en el proyecto no se tocan aspectos que, por supuesto, están reservados a la reglamentación respectiva, ya que ésta responde a otras necesidades. En este sentido, advierto que existen numerosos artículos del Código que actualmente no tienen reglamentación.

Este proyecto de ley de riego apunta únicamente a lo que es necesario para modificar determinados aspectos del Código de Aguas y para darle vigencia, lo que no se puede lograr por medio de un decreto reglamentario, como se puede apreciar a través de quince años de experiencia.

Por último, esta iniciativa contempla la creación de una Comisión Nacional que asesore al Poder Ejecutivo. Esta Comisión se proyectó porque toda la legislación comparada muestra que existen varios Ministerios --como los de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Transporte y Obras Públicas, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Economía y Finanzas-- que tienen competencia en el mismo tema. Por ejemplo, si un productor solicita autorización para realizar determinadas obras --en caso de que se efectivice la promoción proyectada por medio de beneficios tributarios-- para que sus inversiones puedan verse amparadas, es necesario que exista una Comisión Nacional que analice el proyecto presentado desde todo punto de vista. Es menester que en esta Comisión estén representados todos los organismos para que el productor no deba recorrer Ministerio por Ministerio a los efectos de constatar si no afecta el medio ambiente, si se le autoriza, teniendo que llegar inclusive hasta el Banco República.

Por lo tanto, es mucho mejor que el productor no tenga que deambular por los distintos Ministerios buscando un recurso sobre el cual varios organismos públicos administran distintas facetas que son complementarias. Viéndolo del otro

lado, el propio Poder Ejecutivo podrá ser asesorado e intercambiar opiniones, a través de algunas Comisiones formadas por representantes de todos los organismos que tienen que ver con este tema.

Eso lo entendemos conveniente para crear una Comisión Interministerial, integrada también por representantes del sector privado derivados de la Junta de Riego que en este momento está funcionando. Por lo tanto, se trataría de una Comisión que deberá actuar por consenso y en la que se puedan estudiar todos estos aspectos. Muchas veces nos hemos encontrado con distintas opiniones entre técnicos de uno y otro organismo. Por lo tanto, para aunar estas posiciones es necesario crear --de acuerdo a la legislación comparada-- un organismo interministerial.

En la Exposición de Motivos del doctor Blixen --que es el redactor del Código de Aguas--,se especificó que dicho Código necesita una ley de riego que se complemente. Hay que aclarar que se sacó del viejo Código Rural toda la parte correspondiente al riego y en el Código de Aguas no hay nada específicamente relacionado con esta actividad. Si bien el viejo Código Rural tuvo su comunidad de regantes que duró 60 años, ésta no funcionaba porque la realidad era muy distinta. Por otra parte, el doctor Blixen expresaba que era necesario crear un organismo interministerial o interestadual que aunara posiciones con los distintos organismos que tienen que ver con la materia, porque de otra manera la situación era difícil de superar.

SEÑOR GARGANO.- Después de escuchar atentamente las palabras del Subsecretario y de sus técnicos que ya han prestado su colaboración a la Comisión en otras oportunidades, quisiera expresar que si no existe opinión contraria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y si tal como lo expresaron el señor Subsecretario, el doctor Navarro y el ingeniero Payssé, las modificaciones que podrán introducirse al anteproyecto que nos acercó el año pasado el Ministerio, no van a cambiar sustancialmente la esencia del proyecto --tal como lo describía el doctor Navarro, en cuanto a las disposiciones generales, a las normativas sobre comunidades de regantes, a las obras hidráulicas, a los beneficios tributarios, en cuanto a la creación de la Comisión Administradora del Recurso, etcétera--, pienso que haríamos bien si avanzá-

ramos en la consideración de los temas discutiendo, aunque no votando, los artículos correspondientes. En todo caso, podríamos dejar detenidos aquellos artículos sobre los cuales exista una opinión diferente a la del anteproyecto que nos hicieron conocer. En ese sentido, supongo que hay muchos artículos que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca no va a cambiar en el proyecto de ley, siempre y cuando esta estructura se mantenga. Personalmente, considero útil que podamos avanzar de esta forma incluso con la presencia de los representantes del Ministerio con los cuales podremos hacer una relectura detenida y formándonos opinión.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Naturalmente, desde el momento en que nuestro Ministerio se ha comprometido a enviar un proyecto de ley definitivo, en el día de hoy podríamos dejar establecida nuestra opinión, salvo algunas líneas generales como ya lo hemos expresado. Sin embargo --y en este sentido atendemos a lo que expresó el señor Senador Batlle-- nosotros pensábamos recoger como material esencial, alrededor de seis o diez puntos que la Comisión entienda fundamentales, para poder formarnos una opinión acabada. Evidentemente, de acuerdo a lo dicho por el doctor Navarro, este texto que se está comparando porque tiene media sanción, cuenta con un respaldo muy considerable ya que tiene respaldo gremial, técnico, oficial y de otra administración, de manera que es muy atendible. Por supuesto debemos expresar que el otro texto que se ha presentado también lo hemos tomado en consideración, no obstante lo cual pensamos que el otro fue presentado, quizá, con el propósito de poner en funcionamiento el engranaje más que con su aprobación definitiva. De manera que sin perjuicio de ofrecer nuestra colaboración para ir analizando técnicamente los puntos del proyecto de ley, le pedimos a los señores integrantes de la Comisión que no nos pongan en la diyuntiva de tener que decir en el día de hoy la opinión oficial del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca respecto a determinados artículos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay observaciones, correspondería continuar con el trabajo que nos habíamos fijado e ir consultando a los técnicos sobre aquellos temas que nos ofrezcan dudas.

Ya hemos realizado una visión muy ligera del proyecto de ley, pero el señor Subsecretario en su exposición inicial

se refirió al inciso segundo del artículo 1º señalando la diferencia existente entre éste y el correspondiente al texto del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca presentado en su oportunidad. Este último se refería al derecho de utilización del recurso hídrico de los productores rurales y el que tiene media sanción trata del derecho y del deber de utilizarlo. Este fue uno de los temas sobre los cuales conversamos en la sesión anterior y no sé si algún señor Senador desea hacer consultas al respecto.

SEÑOR GARGANO.- He estado releyendo detenidamente el Capítulo I del anteproyecto enviado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y creo que ahí están contempladas las normas jurídicas que tipifican las características del recurso y me parecen que tienen una gran congruencia y están bien planteadas. Además, el artículo 3º establece que lo no previsto expresamente en estas normas, implica la aplicación de las disposiciones del Código de Aguas, que es un poco la articulación del proyecto --tal como lo sugería el doctor Gelsi-- con el Código.

La única materia que parece distinta es ésta del derecho y del deber que establece el proyecto de ley que había obtenido media sanción en la anterior Legislatura, y la referencia exclusiva al derecho en el anteproyecto que nos remitió el Poder Ejecutivo en el período pasado.

Yo no tengo inconveniente. Quizás el Legislador, al introducir la expresión "el deber" razonó en el sentido de que un recurso tan importante y beneficioso para la comunidad no debería ser desaprovechado por la tozudez, la ignorancia o, simplemente, la inoperancia del dueño de un predio que no permitiera a los demás utilizarlo en forma adecuada. Pero a efectos de facilitar el consenso en este aspecto, no opondría reparos, porque en caso de plantearse una obstrucción de parte de un propietario a la utilización del recurso en forma tal que el Poder Ejecutivo o el Legislativo lo observaran, existen otras alternativas jurídicas para lograr que la comunidad haga uso de él y no lo desaproveche.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que esto tiene relación con el artículo 14 en cuanto habla de la explotación forzosa. Cuando se dice que tiene "el deber", ¿qué sucede con quien tiene a su disposición, por la proximidad del precio que explota, un

recurso como, por ejemplo, el de la Represa de India Muerta, hoy citado por el doctor Navarro? Seguramente todos conocemos ejemplos muy claros al respecto. Cuando faltó tierra, se quiso avanzar y se encontró con que algunos productores afirmaban que no necesitaban riego para la explotación que llevaban a cabo. Entonces, ¿qué actitud se toma con ese productor? ¿Le expropiamos la tierra? realmente, no veo que haya forma de obligarlo a utilizar el agua, si ello no está previsto en su explotación.

SEÑOR ASTORI.- De todas maneras, creo que son dos temas que se pueden analizar por separado, pero obviamente, la culminación eventual de una situación de ese tipo no es necesariamente la expropiación. Coincido con el señor Senador Gargano en que el concepto de derecho de utilización es suficiente. Por otra parte, no creo que debamos hacer cuestión de la aparición del concepto de deber justamente en esa afirmación. Y en lo que respecta al deber de preservación del medio ambiente, me parece fundamental en estos casos por parte de quienes están involucrados en un proceso de este tipo, tanto en lo que tiene que ver con el riego como con el drenaje que, obviamente, pueden alterar el medio ecológico. Me parece que el segundo inciso del artículo 1o. del texto del Ministerio es también suficientemente claro, porque hay implícito un deber, aunque no se utilice esa palabra, al afirmarse que tiene el derecho de regar y emplear los recursos hídricos a su disposición, sin degradar el medio ambiente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los miembros de la Comisión están de acuerdo, podríamos continuar con el artículo 2o., sobre el cual creo que no se habían hecho --por lo menos no lo noté-- observaciones importantes y que dice lo siguiente: "El Poder Ejecutivo establecerá normas técnicas sobre el uso del agua, sea ésta del dominio público o privado, a las que se deberán ajustar los usuarios. En todo lo no previsto expresamente se aplicarán las disposiciones del decreto-ley No. 14.859, de 15 de diciembre de 1978 (Código de Aguas)."

SEÑOR GARGANO.- Existe un artículo 2o. en el anteproyecto enviado por el Poder Ejecutivo, en el cual se definen las aguas del dominio público y que, a mi juicio, cumple la función de que hablaba el doctor Navarro. Sugiero, por lo tanto, incluir el artículo 2o. del anteproyecto enviado por el Poder Ejecutivo como artículo 2o. del proyecto de ley que

estamos estudiando. Mi propuesta consiste en que los tres artículos iniciales del anteproyecto enviado por el Poder Ejecutivo formen un todo, porque definen las características jurídicas.

SEÑOR BATLLE.- Precisamente, el artículo 2o. del proyecto de ley que en su momento nos proporcionó el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, fija cuáles son las aguas de dominio público. Entonces, la pregunta que formulo al doctor Navarro desde el punto de vista del manejo de las cuestiones jurídicas, es la siguiente. Al integrar el dominio público todas las aguas superficiales permanentes, ¿está modificando el Código de Aguas?

SEÑOR NAVARRO.- No, señor Senador; aquí no se modifica nada. Lo único que estamos tratando de hacer es plasmar y dejar claramente establecida, para que el productor y todo el mundo la conozca, cuál es en este momento la interpretación que el Estado tiene de la legislación vigente.

SEÑOR BATLLE.- Si son de dominio público, sin necesidad de declaratoria alguna, todas las aguas flotables y navegables y no lo son aquellas que no se incluyen en esa categoría, aunque no sean manantiales, habría que distinguir, como se hace en otro tipo de disposiciones que manejan asuntos vinculados a aguas, como el Tratado del Río de la Plata cuál es la cuestión jurídica desde el punto de vista no del dominio público del agua, sino de su uso. Entonces, ¿no sería más conveniente, para evitar problemas, establecer que integran el dominio público a los efectos del riego todas las aguas superficiales? En el Código de Aguas hay dos jurisdicciones distintas, la del dominio público y la del dominio privado. Por su parte, en este proyecto de ley se incorporan todas al dominio público, las que son flotables y navegables y las que no lo son.

SEÑOR NAVARRO.- Según el artículo 30 del Código --y ello se proviene del viejo Código Civil y a su vez de la legislación francesa, más precisamente del Código Napoleónico--, las aguas de ríos y arroyos navegables y flotables son de dominio público. Concretamente, dice que integran el dominio público las aguas de los ríos y arroyos navegables o flotables en todo o parte del curso, así como los álveos de los mismos. Entonces, el álveo y el agua son de dominio público. Más

adelante, dice que los álveos de los ríos y arroyos no navegables ni flotables pertenecen a los dueños de los terrenos en que se encuentran, sin hacer referencia alguna al agua. ¿Qué se entendió siempre por parte de la doctrina? Que esta agua no era de nadie.

Por lo tanto, no quedaba incorporada ni al Estado ni a los privados. Reitero: se trataba de "res communis". A los efectos de comprender y limitar esta reglamentación, debe mencionar que el artículo 15 del Código de Aguas establece: "Integran el dominio público o el fiscal, en su caso, todas las aguas y álveos que no estuvieran incorporados al patrimonio de los particulares a la fecha de vigencia de este Código". Entonces, en cuanto a esas aguas que no habían sido integradas por esta disposición al patrimonio de particulares, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas entiende que quedaban incorporadas al Estado, es decir, al dominio público. Sobre esa base, que la constituye la mayoría de las aguas en las que hay presas, etcétera, es que se otorga esa concesión. Al respecto, debemos dejar en claro que no estamos modificando el Código, sino que simplemente estamos aclarando los conceptos en función de la interpretación jurídica que hasta ahora han mantenido el Ministerio de Transporte y Obras Públicas-- a través de sus abogados-- y la Dirección Nacional de Hidrografía. Esto significa que "permanentes" no son las pluviales, ya que éstas son privadas, así como tampoco lo son las manantiales, por la misma razón. Si lo interpretáramos de otra forma, estaríamos ante una expropiación, ya que el agua, según el Código, sí estaría incorporada a la propiedad privada.

En definitiva, debemos distinguir que el hecho de ser propietario del álveo no significa que también lo sea del agua que pasa por encima, situación que quedaría aclarada mediante esta disposición. De cualquier manera, considero que la observación que formuló el señor Senador Batlle no va en contra de esta interpretación y que, por lo tanto, podría perfectamente ser incorporada al texto, ya que no alteraría el sentido que el Ministerio le ha atribuido a la redacción de este artículo.

En mi opinión, veo que existe más dificultad en dar una naturaleza jurídica distinta para el agua-- si es, por ejemplo, para riego o cumple otros cometidos-- que estable-

cería para un determinado recurso en función del objetivo. Sin embargo, tanto para nosotros como para el Estado y los organismos que tienen la responsabilidad de administrar este recurso, es fundamental conocer la naturaleza jurídica de las aguas por las cuales el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a través de la Dirección Nacional de Hidrografía o el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca está dando concesiones, ya que las mismas se efectúan en base a propiedades del Estado y no de particulares, para lo cual se tendrían que dar continuas autorizaciones.

SEÑOR BATLLE.- Entonces, los usos de las aguas de dominio público que no son para riego y que son, digamos, contenidos por los artículos correspondientes del Código de Aguas, no quedan modificados por esta disposición.

SEÑOR NAVARRO.- Efectivamente, los restantes usos no quedan modificados.

SEÑOR BATLLE.- Por lo tanto, quiere decir que, por ejemplo, la cañada que atraviesa el bajo de una chacra puede ser utilizada para riego en función de lo que esta ley establezca, mientras que para los demás usos debe ser usufructuada de acuerdo con lo dispuesto por el Código de Aguas.

SEÑOR NAVARRO.- Exactamente, señor Senador.

SEÑOR BATLLE.- Por ese motivo, es que entendí conveniente agregar en la disposición la expresión "para riego". Digo esto, con el fin de no sumar problemas, debido a que esta norma es posterior al Código de Aguas. Quizás la interpretación más clara sería especificar que a los efectos de esta Ley de Riego el agua es de dominio público y no puede ser utilizada si no es conforme a las directivas que el artículo 3º establece. De lo contrario, si se considerara que todas las aguas son de dominio público podría, por ejemplo, caber la interpretación de que no se podría llevar el ganado a tomar agua, sin hacer uso de normas técnicas. Me interesa aclarar esto, ya que la norma lleva el título "Disposición General" y podríamos, implícitamente, estar modificando el Código de Aguas, al establecer que las aguas son de dominio público sin fijar sus límites. Reitero, como la iniciativa que estamos tratando es posterior al Código, podría suceder que en el día de mañana el Gobierno diga que queda anulada

la disposición por el artículo 2º de la ley posterior.

Por lo expuesto es que considero necesario clarificar que las aguas son de dominio público a los efectos del uso del riego, ya que siguen vigentes las disposiciones del artículo específico del Código de Aguas.

Otra alternativa, podría ser la de efectuar el agregado sin establecer la expresión "riego", puesto que podríamos estar limitando el dominio público a "contrario sensu" nada más que al riego. Esto sería factible esclareciendo que las disposiciones del Código de Aguas, a los efectos del uso de las aguas privadas, siguen vigentes. Afirmo esto, para evitar cualquier tipo de duda, ya que muchas veces no es el Estado el que alega, sino los propios vecinos, lo que lleva a crear conflictos entre ellos.

SEÑOR NAVARRO.- Deseo puntualizar que nuestra intención respecto de esta iniciativa no es la de modificar el Código de Aguas, sino que sólo establecimos una norma dentro del proyecto de ley de riego. No es nuestra intención alterar la interpretación que consideramos atinente de acuerdo con lo establecido en el Código de Aguas. Podemos brindar un criterio jurídico de interpretación de acuerdo con lo que entendemos se desprende del artículo 2º. En ningún momento proponemos que se modifique algún artículo lo que establecemos claramente es una norma de esta naturaleza a los efectos del riego, el drenaje y la regulación de aguas.

SEÑOR ASTORI.- Analizando conjuntamente los artículos 2º y 3º, pienso que podrían disiparse alguna de las dudas planteadas por el señor Senador Batlle.

Por un lado, las normas técnicas a las que se alude en el proyecto de ley, están directamente referidas al uso del agua para el riego. En el mismo se dice que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca establecerá normas técnicas para el uso del agua para el riego; por otro, más adelante se agrega que en todo lo no previsto expresamente se aplicarán las disposiciones del Código de Aguas. Por lo tanto, reitero que observando el artículo 3º quedarían aclaradas muchas de las inquietudes que se han manifestado.

SEÑOR GARGANO.- A modo de aclaración, debo decir que conside-

ro que esta disposición está bien proyectada y es congruente con lo que disponen los artículos 15, 30 y 32 del Código de Aguas. Leyendo el artículo 32 de dicho Código, se disipan los problemas que pudieran suscitarse porque allí se dice: "Los álveos de los ríos y arroyos no navegables ni flotables pertenecen a los dueños de los terrenos en que se encuentran". Esto es lo que explicaba el doctor Navarro hace un momento. La norma continúa diciendo: "Dichos dueños podrán aprovechar las aguas del río o arroyo, al pasar por su predio, para menesteres domésticos, usos productivos u otras finalidades lícitas, pero con sujeción a lo establecido en los artículos 33 y 34." De modo que el artículo 29 estaría afinando la definición al establecer que integran el dominio público todas las aguas superficiales permanentes que corren por cauces naturales. Esto es preceptivo, a fin de que al propietario de un campo por cuyo predio corre un curso de agua superficial permanente como ser un cauce natural, no se le ocurra cortar dicho cauce para usar el agua en exclusividad. Puede utilizar el agua para usos productivos, domésticos y demás que define el Código de Aguas, pero reitero que no la puede detener para su uso privativo. Estimo que ésta es la interpretación congruente que se debe hacer de todas estas disposiciones y considero que en ese plano todas las normas están bien articuladas.

SEÑOR VIRGILI.- Quisiera plantear algo, simplemente, por curiosidad. Por ejemplo si un cauce de agua pasa por mi campo, por lo que entiendo habría que pedir permiso al Ministerio para poder utilizarlo.

SEÑOR BATLLE.- Sí, señor Senador.

SEÑOR VIRGILI.- Hasta ahora no hay una Ley de Riego, pero cuando alguien compra un campo lo primero que quiere es que por él pase un arroyo para poder regar; pero al parecer se necesitaría un permiso del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. ¿Es así?

SEÑOR NAVARRO.- Sí, señor Senador; del Departamento de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Lo que sucede es que el recurso agua es muy importante para todos los productores que tienen acceso a él y se debe tratar de que a nadie, aguas arriba o abajo, se le ocurra

hacer cualquier cosa, pues se dificultaría el uso de ese recurso. En casi todas partes del mundo está especificado que el recurso agua es del Estado, que integra el dominio público, a fin de que éste lo administre. Esto es así porque a todos nos interesa tener acceso al agua, sin que alguien pueda hacer con ese recurso lo que quiera.

En ese sentido, el Código establece que se puede utilizar, pero hay que restituirlo, contradiciendo totalmente lo que es el derecho en la propiedad privada. Con respecto a esto último, podemos decir que una cosa se puede usar y abusar y en concepto del Derecho Romano es muy claro que nadie tiene que restituir nada cuando se tiene la propiedad. Específicamente aquí se dice que el agua de los ríos y arroyos no navegables se podrá usar, pero se tiene que devolver. Es decir que existe un derecho de uso.

Al respecto el doctor Varela analizando la legislación de aguas, hace muchos años, se refería a ese punto y decía que las obligaciones y limitaciones precedentemente descriptas muestran, pues, una figura jurídica ajena al derecho de propiedad. Es decir que el artículo declara de propiedad el agua y luego habla del derecho de uso por parte de los ribereños. El doctor Varela también expresaba que era una figura jurídica ajena al derecho de propiedad sobre la cosa, desde que este último supone su uso y goce exclusivo y absoluto. En este caso, no es exclusivo, desde el momento que tiene que ceder frente a los titulares de los predios superiores, ni tampoco absoluto, puesto que ha de dejar discurrir aquellas aguas que no se utilicen. No existe ninguna forma de propiedad en la que se imponga al propietario la obligación de ceder a terceros la parte de la propiedad que no utilice. En tal sentido se ha dicho que todo esto no sólo no se aviene con el principio de propiedad, sino que es su negación más completa. En tales condiciones se agrega que poco o nada se adelanta con decir que el ribereño tiene la propiedad del agua, pues esa será una propiedad completamente distinta de la que se conoce como tal, según los principios generales, de manera que se podría llamar propiedad a cualquier derecho. Reitero que este es un planteo que realizó el doctor Varela en la legislación de aguas y obras hidráulicas.

SEÑOR VIRGILI.- Aclaro que no he hecho ninguna objeción, sino

simplemente realicé una consulta a efectos de interiorizarme.

SEÑOR STORACE.- Si entendí bien, creo que estos tres artículos no coliden para nada con el Código de Aguas. Asimismo, el artículo 2º refiere al dominio del agua y en eso se está totalmente de acuerdo con el Código de Aguas.

Por último, el artículo 3º se relaciona con el uso de agua para riego; es decir, refiere simplemente a [illegible] no tiene nada que ver con el dominio del agua que está regido por otro artículo y por el Código de Aguas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, si la Mesa no ha entendido mal, en primera instancia, aceptaríamos la redacción de los artículos 1º, 2º y 3º del texto enviado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Quisiera hacer una pequeña reflexión sobre el artículo 3º. En él se establece que "El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca establecerá normas técnicas sobre el uso del agua para riego, a las que se deberán ajustar los usuarios". Al respecto se me plantea un problema, pues pienso que se debería agregar también "[illegible] e y regulación". Digo esto porque con las explicaciones [illegible] daba el doctor Navarro, en algunos casos la distinción [illegible] riego y drenaje va a ser muy difícil de establecer. En [illegible] riego podríamos entrar en la discusión de si el agua es para riego o para drenaje.

SEÑOR ASTORI.- Parto de la base de que el señor Subsecretario se refiere a las normas técnicas. Entonces, si es así, debo decir que estoy de acuerdo con la sugerencia por motivos que ya había expuesto en esta Comisión y que hoy fueron retomados por el doctor Navarro y el ingeniero Payssé en exposiciones que comparto totalmente.

Hay muchos casos en que es absolutamente inseparable una cosa de otra. Por eso, personalmente estaría de acuerdo en referir las normas técnicas a los tres temas: riego, drenaje y regulación de aguas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por lo tanto, en principio, quedarían aceptados los artículos 1º, 2º y 3º.

Léase el artículo 4º.

(Se lee:)

"Artículo 4º.- (Uso no permanente). El uso no permanente de aguas para riego --que pertenezcan a más de un propietario o integren el dominio público o fiscal, en su caso, podrá conferirse directamente por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en las siguientes condiciones:

A) Por autorización, cuando las aguas [illegible] sean privadas y pertenezcan a más de un propietario.

B) Por permiso, cuando suponga el [illegible] del dominio público o fiscal, en [illegible] en los términos del artículo 167 del [illegible] y Nº 14.859, de 15 de diciembre de [illegible]

La existencia de autorización o permiso para [illegible] permanente, no obstará a que los usuarios o [illegible] tercero, puedan gestionar y obtener un aprovechamiento permanente para riego de esas aguas, y con su aplicación efectiva, caducarán los referidos permisos y autorizaciones, siempre que se hubiere cumplido con lo dispuesto en el artículo 9º de la presente ley."

SEÑOR BATLLE.- Hasta el momento hemos analizado los artículos 1º a 3º del texto remitido por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Creo que el hecho de aceptar el artículo 2º, que establece cuáles son las aguas que integran el dominio público, colide con lo expresado por los artículos 3º y 4º del otro proyecto de ley, que considera dos categorías: aguas públicas y aguas privadas. Según el artículo 2º, las aguas privadas serían solamente las pluviales --siempre que fueran recogidas en embalse-- o las provenientes de manantiales.

Me parece que sería más fácil continuar con el análisis del artículo 4º del Capítulo II "Del uso privativo del agua de dominio público" del texto enviado por el Ministerio y examinar cuáles son los puntos que no están recogidos allí, a los efectos de decidir si deben ser incorporados o no. Al considerarse el tema de las aguas de uso no permanente y de

las aguas privadas en el Período Legislativo 1985-1989, se hizo referencia a aguas que corren por predios privados, pero que no son solamente las provenientes de manantiales. Por lo tanto, creo que entraríamos en colisión con lo establecido en el artículo 2º. Esta es, a mi juicio, la razón por la cual el artículo 2º que hemos considerado no está incluido en el proyecto de ley que estamos tratando.

En consecuencia, creo que sería bueno que continuemos analizando el texto enviado por el Ministerio para luego incorporarle lo que los autores del proyecto de ley consideren que no fue recogido y que figura en los artículos 3º y 4º de la iniciativa a estudio, si tanto los señores Senadores presentes en esta Comisión como los representantes del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca están de acuerdo en cuanto a las disposiciones referentes a aguas privadas y su uso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debido a que varios miembros de la Comisión deben concurrir a otra reunión a la hora 17, no podremos continuar con el estudio de este tema, pero sería bueno saber si los técnicos del Ministerio nos podrán acompañar en la próxima sesión.

SEÑOR ASTORI.- Pediría a la delegación que nos acompañe durante todo el tratamiento de este proyecto de ley. Creo que sería bueno que al menos los doctores Navarro y Paysé --y disculpen si descargo sobre ellos una propuesta gravosa-- pudieran concurrir a todas las reuniones. Se trata de una ley fundamental y, como tal, debe ser elaborada con asistencia técnica permanente. Existe experiencia en esta materia en el Parlamento, ya que de esta forma se confeccionó la Carta Orgánica del Banco Central. Durante tres o cuatro meses concurrieron a la Comisión, jueves a jueves, los representantes del Banco Central. Pienso que en este caso debemos actuar de la misma manera.

SEÑOR BATLLE.- Creo que sería conveniente que para la próxima sesión los representantes del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca tengan una idea de los artículos que, a nuestro juicio, tienen diferencias importantes. Me refiero a los artículos 3º, 4º y 5º. El resto refiere más que nada al aspecto procesal de cómo deben hacerse las solicitudes, cuáles son las concesiones, etcétera. Pienso que aquellos

artículos son sustantivos en cuanto a la naturaleza del derecho emergente para el uso de las aguas. De esta forma, tanto los miembros de la Comisión como los representantes del Ministerio llegaremos a la reunión con una posición fundada.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Concurriremos con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece la presencia del señor Subsecretario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y la de sus asesores.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 16 y 52 minutos)

ls.30